

Impacto del sistema de financiación autonómica en la deuda de la Región de Murcia

Francisco Pérez (Ivie y Universitat de València)

La reforma de la financiación autonómica. Claves para un debate

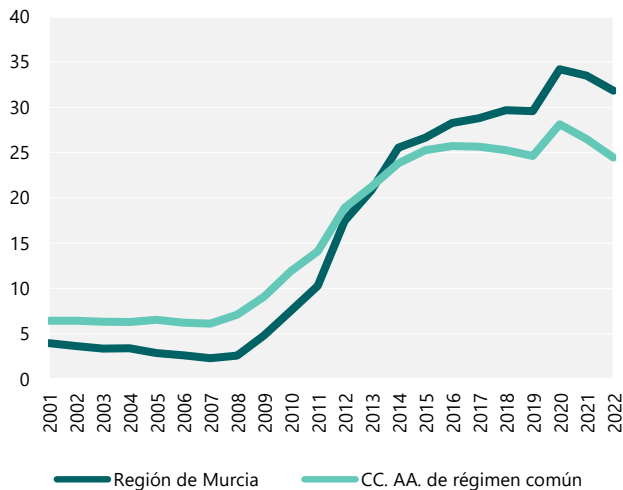
16 de abril de 2024

Universidad de Murcia

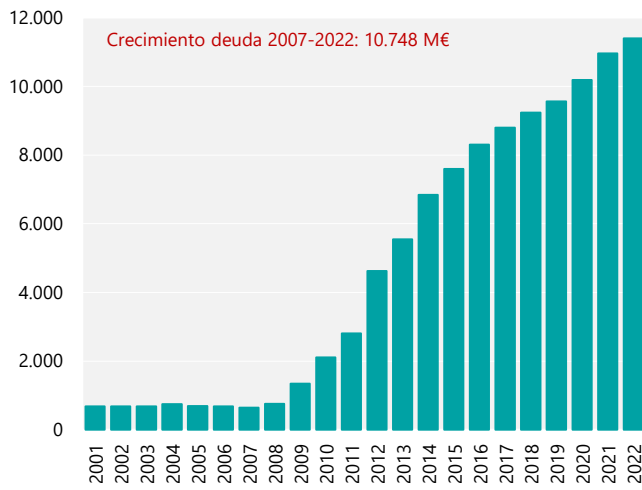
Punto de partida: preocupación por el endeudamiento de la Región de Murcia

Deuda pública regional. Región de Murcia y CC. AA. de régimen común. 2001-2022

a) Porcentajes del PIB



b) Región de Murcia (millones de euros)



- El endeudamiento de la CARM ha aumentado en 10.748 M de euros desde 2009 y alcanza los 11.396 M de euros en 2022, el 31,8% del PIB
- El aumento de la deuda coincide con la vigencia del SFA aprobado en 2009
- El conjunto de las CC. AA. de régimen común han aumentado también mucho su deuda en esos años
- La deuda de la CARM se sitúa por encima de la media desde 2013
- La ratio Deuda/PIB desciende desde 2020, pero el volumen de deuda sigue creciendo en algunas CC.AA.

Fuente: Banco de España (2024a, 2024b) e INE (CNE).

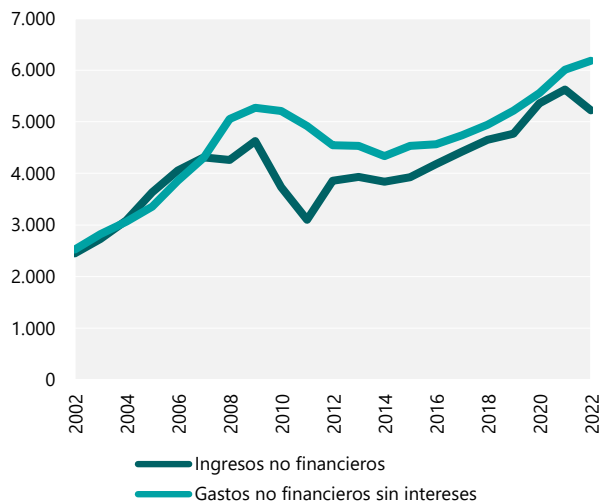
Objetivo del Informe

- La CARM encomienda al Ivie un estudio de su situación financiera que contemple las consecuencias de la aplicación del SFA-2009 y su impacto sobre su nivel de deuda
- El estudio responde a 5 preguntas:
 - ❑ ¿Cuál ha sido la trayectoria en los dos últimos decenios de los ingresos y gastos de la CARM y de las CC. AA. de régimen común?
 - ❑ ¿Cuál es la estructura del SFA-2009 y qué resultados financieros ha ofrecido a la CARM?
 - ❑ ¿En qué medida puede hablarse de infrafinanciación relativa de la CARM?
 - ❑ ¿Por qué se habla de infrafinanciación colectiva de las CC. AA. de régimen común en el SFA-2009, como consecuencia de la Gran Recesión?
 - ❑ ¿Cuáles son las implicaciones de las insuficiencias financieras –relativa y colectiva- para la deuda acumulada por la CARM?
- El análisis cubre el periodo 2002-2022 cuando es necesario, detallándose más el estudio de los años de vigencia del SFA-2009

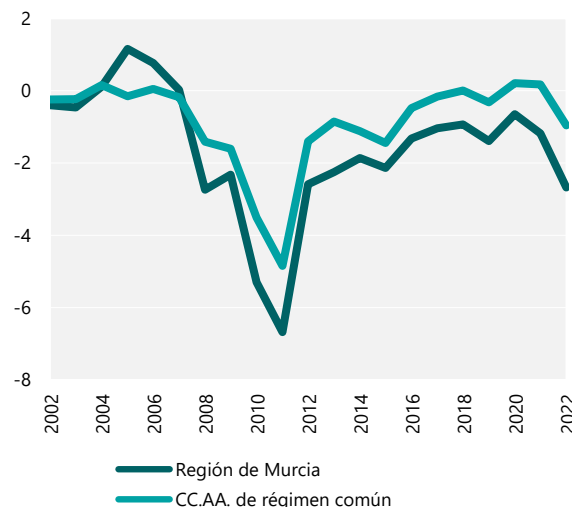
Trayectoria de las finanzas públicas en la Región de Murcia 2002-2022

Ingresos, gastos y saldo primario¹. Región de Murcia. 2002-2022

a) Millones de euros



b) Porcentaje del PIB



¹ Las transferencias realizadas a otras AA. PP. por parte de la Región de Murcia (por ejemplo, las transferencias del Fondo de Suficiencia Global del SFA-2009) se consideran un menor ingreso y no un mayor gasto. Además, los gastos por intereses no son considerados, analizándose así el saldo primario no financiero.

Fuente: IGAE (2024) y elaboración propia.

- La trayectoria en los dos últimos decenios de los ingresos y gastos de las CC. AA. de régimen común es muy irregular
- Los ingresos no financieros experimentan un fuerte retroceso durante diez años
- Los gastos no financieros sufren fuertes ajustes, de difícil encaje en SPF
- Los saldos primarios negativos de las CC. AA. se generalizan y se hacen permanentes
- CARM: desequilibrios más severos y permanentes a partir de 2009
- ¿Qué responsabilidad tiene el SFA-2009 en todo esto?

Componentes y funcionamiento del modelo de financiación de 2009

Estructura y origen de los recursos del Sistema de Financiación Autónoma vigente¹

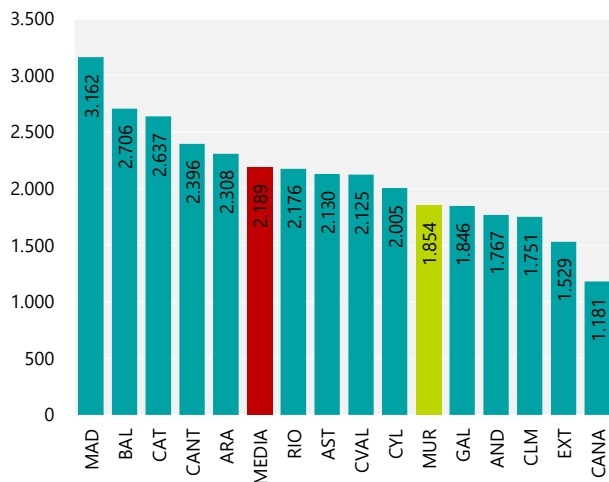


- El SFA-2009 aspiraba a mejorar la suficiencia, la autonomía y la equidad de las finanzas autonómicas
- La experiencia ha sido muy distinta
- 6 debilidades del modelo:
 - Elevada complejidad → falta de transparencia
 - Falta de equidad
 - Ingresos por debajo de las necesidades a cubrir
 - Escasa autonomía fiscal
 - Endeudamiento general
 - Deslealtad institucional
- Pese a sus evidentes deficiencias, el SFA-2009 no se revisa cuando prevé la Ley 22/2009: está prorrogado desde hace diez años

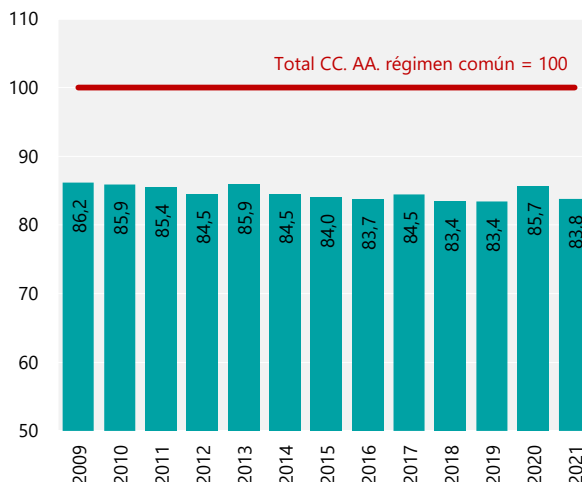
La desigual capacidad fiscal de las CC. AA. limita su autonomía financiera: el caso de la CARM

Capacidad tributaria normativa por habitante ajustado. 2009-2021

a) Comparación regional. Promedio anual (euros por habitante ajustado)



b) Posición relativa de la Región de Murcia (Total CC. AA. régimen común = 100)



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a).

➤ La autonomía financiera de un gobierno es máxima cuando sus ingresos dependen solo de su capacidad fiscal

➤ Elevadas diferencias de capacidad fiscal entre CC. AA.

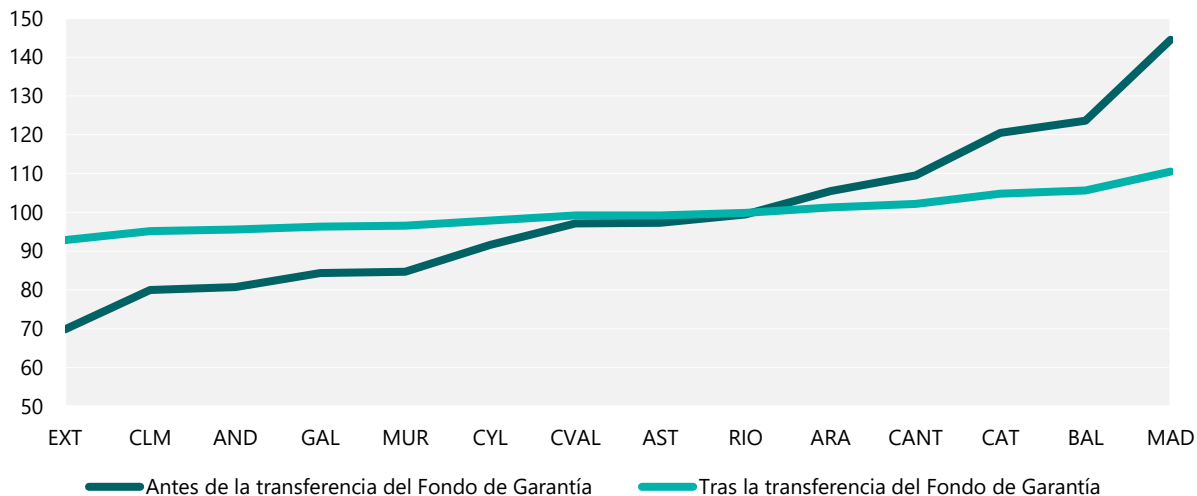
- ¿Qué diferencias de recursos habría si cada comunidad dependiera de sus ingresos fiscales?

- La capacidad fiscal relativa de la CARM es baja: está en la media en IVA e IIEE, pero es muy baja en IRPF

➤ Solidaridad: compatibilizar autonomía y equidad en el acceso a los servicios públicos

El Fondo de Garantía como mecanismo de nivelación

Efecto nivelador de la transferencia del Fondo de Garantía¹. Capacidad financiera normativa por habitante ajustado. Promedio 2009-2021 (Total CCAA de régimen común = 100)



¹ El gráfico no refleja la situación de Canarias ya que su capacidad normativa en el SFA-2009 es muy inferior a su situación real al no tener en cuenta su Régimen Especial Fiscal (REF canario).

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a) y elaboración propia.

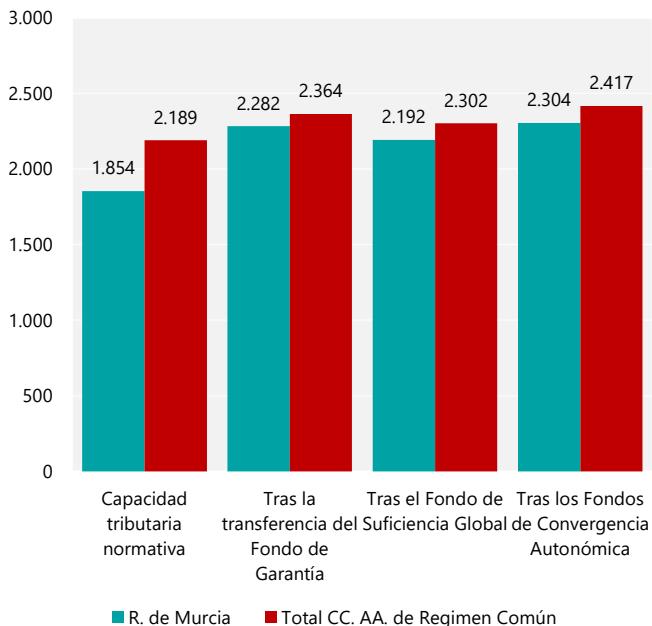
- El SFA-2009 diseña un mecanismo potente para que todas las CC. AA. puedan contar con los mismos recursos por unidad de necesidad (habitante ajustado) para prestar los SPF
- El FG se nutre de las aportaciones de las CC.AA. (75% de su capacidad fiscal) y de transferencias de la A. C.
- EL FG asigna a cada comunidad los mismos recursos por habitante ajustado
- Tras la intervención del FG las diferencias de capacidad financiera por habitante ajustado se reducen de 75 pp a 18 pp, y la CARM se acerca a la media
- Nivelación parcial: permanecen diferencias porque el 25% de los recursos no se comparten

El efecto del resto de fondos: resultado final del SFA-2009

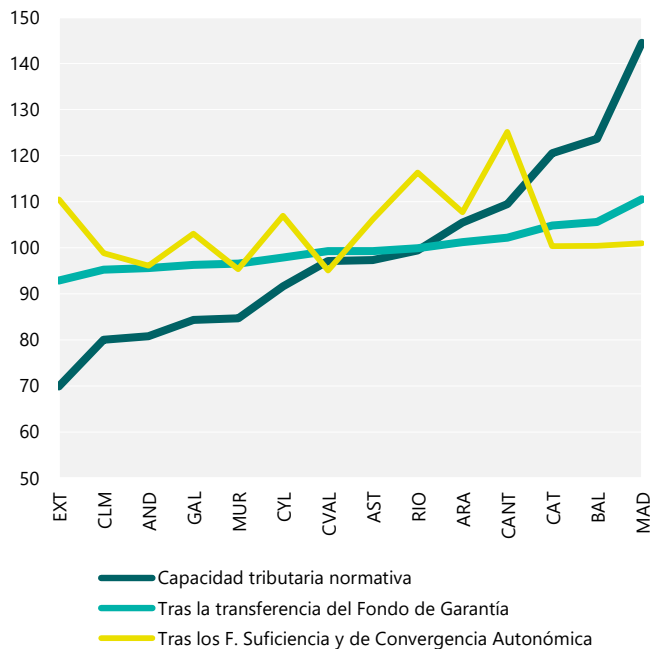
Efecto de los distintos componentes del Sistema de Financiación Autonómica en la financiación normativa por habitante ajustado a competencias homogéneas.

Promedio 2009-2021

a) Euros por habitante ajustado



b) Total CC. AA. de régimen común = 100



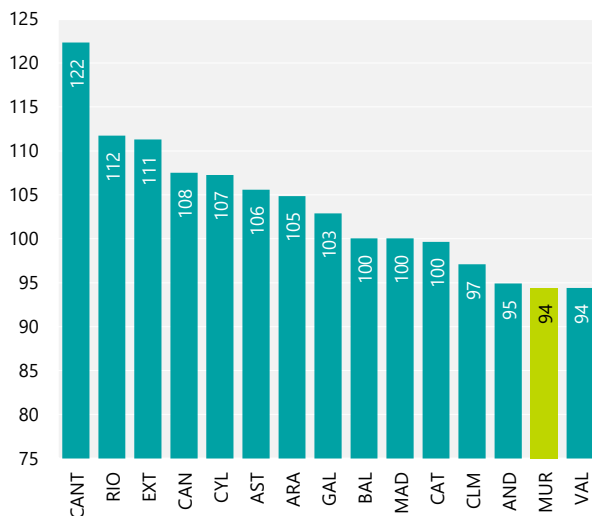
- La nivelación del FG es alterada por tres fondos más del SFA-2009
- El Fondo de Suficiencia Global (FSG) refuerza los recursos que históricamente recibían más financiación por habitante ajustado (statu quo) y reduce los de las CC. AA. que recibían menos
- Los Fondos de Convergencia (Competitividad y Cooperación) realizan ajustes para reducir las disparidades generadas por el FSG, pactados durante la negociación para aprobar el SFA-2009
- Final: Los recursos por habitante ajustado de la CARM son el 95% de la media

Diferencias adicionales de recursos: ¿cálculo defectuoso de la recaudación normativa?

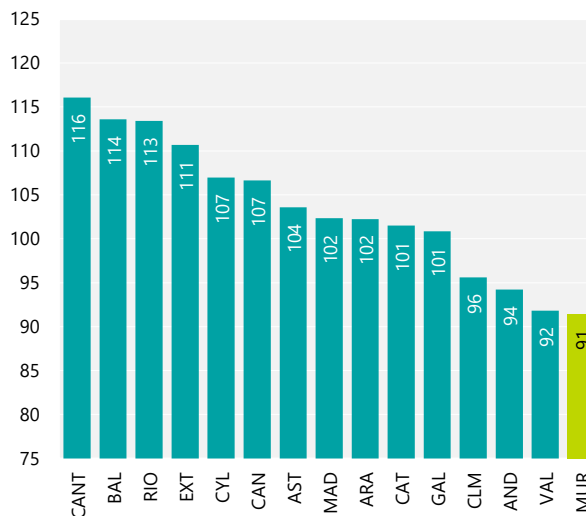
Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas. 2021

(Total CC. AA. de régimen común = 100)

a) Financiación normativa



b) Financiación normativa corregida



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

➤ Los recursos del SFA-2009 estimados por el Ministerio de Hacienda en cada ejercicio, determinan la recaudación normativa y las entregas a cuenta

➤ Según algunos expertos, las desviaciones (+/-) entre la recaudación normativa y efectiva de los tributos cedidos tradicionales indican que las estimaciones del MH necesitan ser corregidas

➤ La financiación normativa corregida de la CARM sería menor que la del MH y la alejaría más de la media (en 2021, del 94% al 91%)

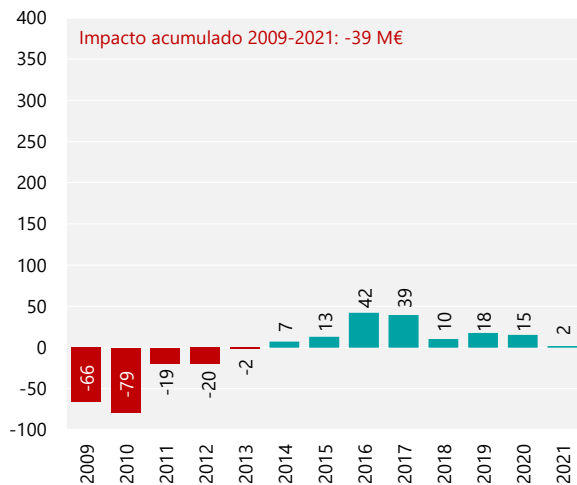
➤ El alejamiento de la media tiene consecuencias sobre el déficit y la deuda debida a la infrafinanciación

Autonomía tributaria: el ejercicio de la capacidad normativa

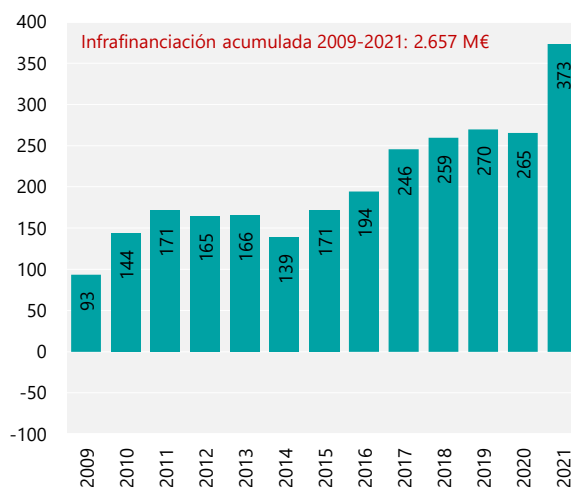
Ejercicio de la capacidad normativa en los tributos autonómicos e infrafinanciación relativa. Región de Murcia. 2009-2021

(millones de euros)

a) Efecto del ejercicio de la capacidad normativa¹



b) Infrafinanciación relativa²



¹ Diferencia entre la recaudación real y la normativa corregida en IRPF y tributos cedidos tradicionales.

² Infrafinanciación respecto a la financiación media por habitante ajustado en términos normativos corregidos.

Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

- Las CC. AA. tienen capacidad normativa en IRPF y Tributos cedidos tradicionales, pero no en imposición indirecta
- Cuando el Estado ha ejercido al alza la capacidad normativa en imposición indirecta ha neutralizado sus efectos financieros para las CC. AA., pero cuando la ha ejercido a la baja no
- Las CC. AA. han ejercido su capacidad normativa al alza y a la baja, con criterios cambiantes en el tiempo y distinta intensidad
- La CARM, como otras CC. AA., pasa de ejercer su capacidad normativa a la baja a hacerlo al alza al enfrentarse a graves ajustes
- El ejercicio de la capacidad normativa no ha sido significativo para paliar las insuficiencias financieras de la CARM

El funcionamiento del SFA-2009 y la evolución de la deuda

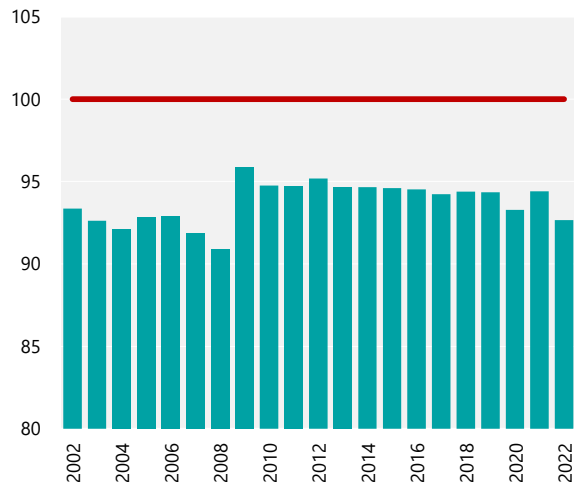
- El SFA-2009 ha dado muestras de graves defectos de funcionamiento durante 15 años (10 de ellos, prorrogado):
 - ❑ Ha mantenido elevadas diferencias de recursos por habitante ajustado, manteniendo en una situación de clara insuficiencia financiera relativa a algunas comunidades como la CARM
 - ❑ No ha garantizado la financiación por unidad de necesidad del SFA-2002 del conjunto de las CC. AA., y menos todavía el nivel de suficiencia de recursos mejorado pactado en 2009
 - ❑ Ha permitido a la Administración Central (AC) ejercer sus facultades normativas de manera desleal con las CC. AA.
 - Al aprovechar su capacidad normativa en la imposición indirecta para neutralizar el efecto financiero para las CC. AA. de las alzas de tipos, pero no compensarles las bajadas
 - Repartiendo la capacidad de endeudamiento de manera asimétrica entre administraciones, no proporcional a su peso en los ingresos o en el gasto público.
- Este funcionamiento del modelo ha ido acompañado de déficits y de endeudamiento generalizado, algo que antes de 2009 no se daba y que es más grave en las comunidades peor financiadas, como la CARM
- ¿Qué parte del endeudamiento acumulado por la CARM se debe al funcionamiento del SFA-2009? ¿A qué causas se debe? ¿Operaban esas causas en el SFA-2002?

Infrafinanciación relativa de la Región de Murcia

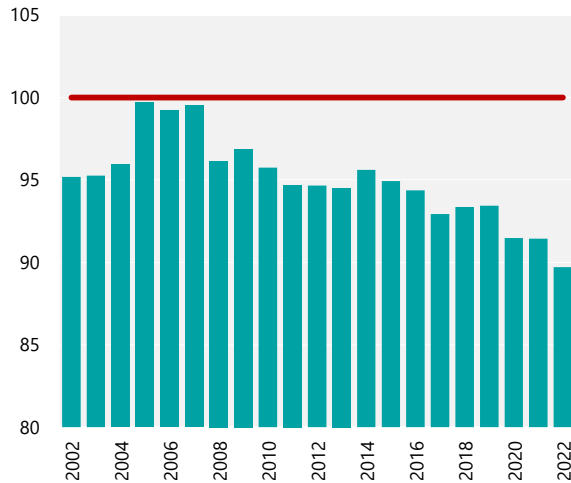
Financiación por habitante ajustado a competencias homogéneas. Posición relativa de Región de Murcia respecto al promedio de CC. AA. 2002-2022

(Total CC. AA. de régimen común = 100)

a) Financiación normativa



b) Financiación normativa corregida



Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023) y elaboración propia.

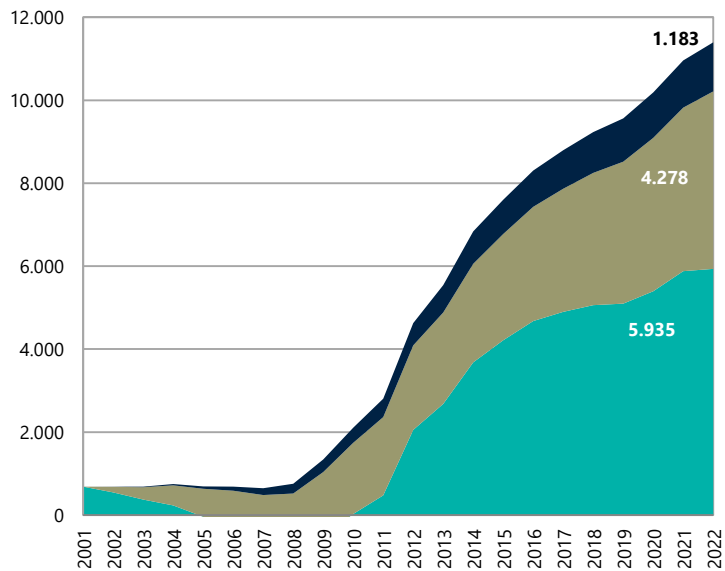
- La infrafinanciación de la CARM no comienza en 2009, pues tiene su origen en la valoración de los traspasos de competencias: es baja porque el despliegue de los servicios públicos en la región era menor
- En los años anteriores la infrafinanciación es compensada por el *boom* inmobiliario y la infraestimación de la recaudación normativa
- Hasta 2008, el déficit se mantiene controlado pese a la infrafinanciación

Infrafinanciación relativa y su impacto en la deuda regional

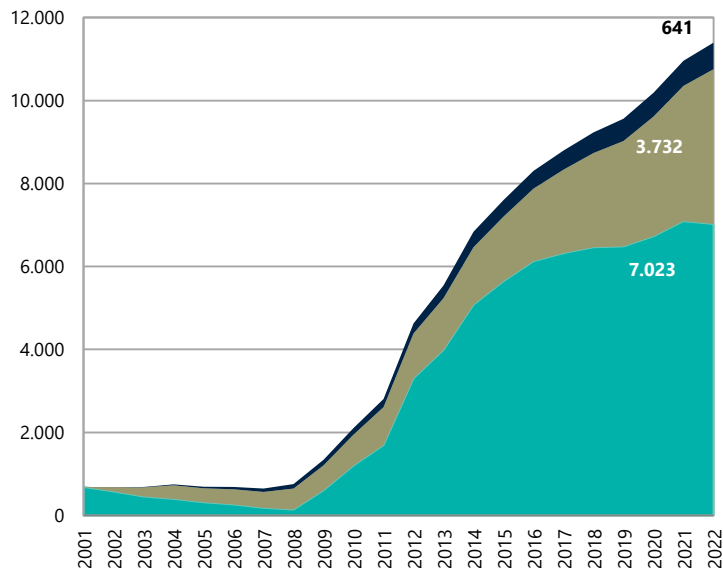
Impacto en la deuda de la Región de Murcia de la infrafinanciación relativa por habitante ajustado. 2002-2022

(millones de euros)

a) Según la financiación normativa



b) Según la financiación normativa corregida



■ Costes financieros asociados

■ Deuda originada por la infrafinanciación respecto a la financiación media regional

■ Deuda si la financiación por habitante ajustado fuera igual a la media

■ Costes financieros asociados

■ Deuda originada por la infrafinanciación respecto a la financiación media regional

■ Deuda si la financiación por habitante ajustado fuera igual a la media

➤ A partir de 2009 aparecen las consecuencias de la infrafinanciación relativa de la CARM en su deuda

➤ El impacto de la infrafinanciación relativa es relevante y creciente entre 2009 y 2022, y también los costes financieros que genera

➤ El impacto de la infrafinanciación es considerable con independencia de cómo se calcule la financiación normativa (la estimación del MH o la corregida)

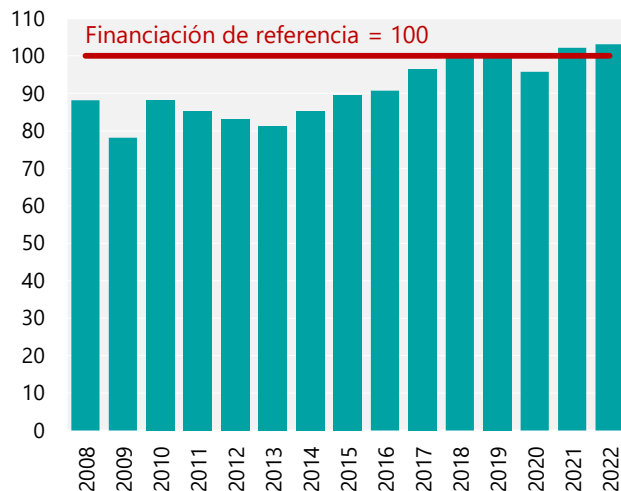
Efectos de la Gran Recesión en la financiación regional de las CC. AA.

Efecto de la crisis financiera en la financiación normativa corregida.

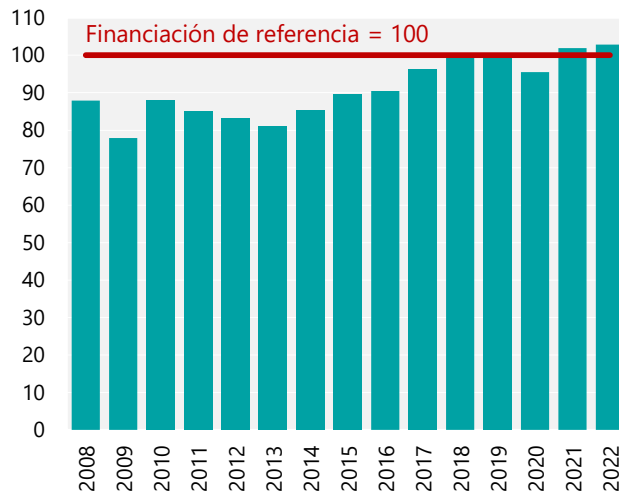
Total CC. AA. de régimen común. 2008-2022

(Financiación de referencia = 100)

a) Según la financiación del modelo 2002-2008¹



b) Según necesidades de financiación año base²



¹ La financiación de referencia (=100) es el promedio de la financiación normativa corregida por habitante ajustado recibida para las CC. AA. de régimen común en el periodo 2002-2008, actualizada por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación por habitante ajustado se mantiene estable entre 2008 y 2022.

² La financiación de referencia (=100) son las necesidades de financiación por habitante ajustado que el modelo de 2009 establece para las CC. AA. de régimen común en el año base (2007) actualizadas por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación por habitante ajustado se mantiene estable entre 2008 y 2022.

- La caída de los ingresos fiscales por la crisis alteró las previsiones con las que se pactó la suficiencia del SFA-2009
- La financiación normativa (corregida) por habitante ajustado ha estado por debajo de la ofrecida por el SFA-2002 (-y también de la de 2007, el año base del SFA-2009)
- Las pérdidas totales de recursos de las CC.AA. por esa infrafinanciación se sitúan entre 151.360 y 155.850 M de euros
- La AC subió los impuestos indirectos para compensar las caídas de ingresos, pero anuló el efecto financiero de esas subidas para las CC. AA. minorando el FSG en 119.980 M de euros

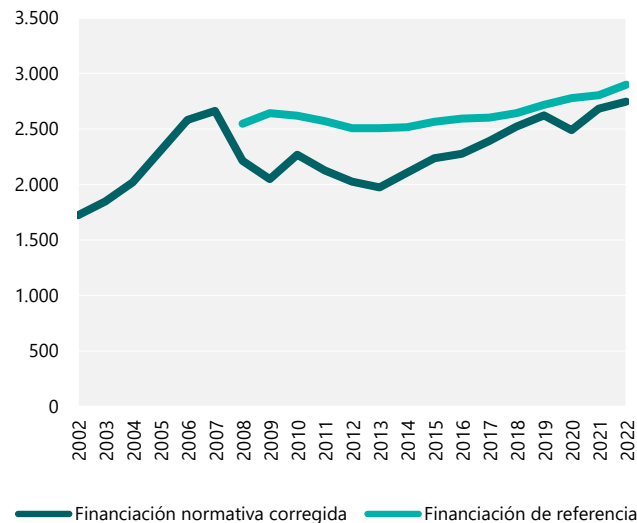
Efectos de la Gran Recesión en la financiación regional de la Región de Murcia

Efecto de la crisis financiera en la financiación normativa corregida.

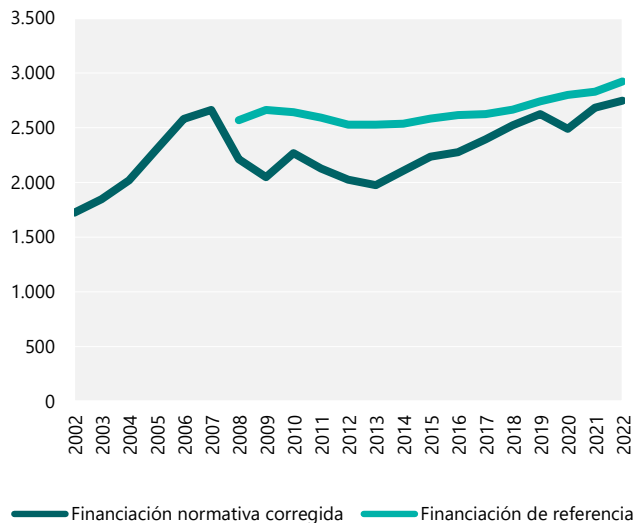
Región de Murcia. 2008-2022

(euros por habitante ajustado)

a) Según la financiación del modelo 2002-2008¹



b) Según necesidades de financiación año base²



- La infrafinanciación se ha traducido en ajustes de gasto y aumento del endeudamiento de las CC. AA. de régimen común
- La financiación de referencia de la CARM permanece alejada de la financiación normativa por habitante ajustado del SFA-2009, sobre todo entre 2009 y 2017
- La CARM ha sufrido por esta infrafinanciación colectiva de la CC. AA. pérdidas importantes de recursos: entre 6.867 y 7.338 millones de euros

¹ La financiación de referencia es el promedio de la financiación normativa corregida por habitante ajustado recibida por la Región de Murcia en el periodo 2002-2008 actualizada por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación se mantiene estable entre 2008 y 2022.

² La financiación de referencia son las necesidades de financiación por habitante ajustado que el modelo de 2009 establece para la Región de Murcia en el año base (2007) actualizadas por el deflactor del sector público. Se considera que dicha financiación se mantiene estable entre 2008 y 2022.

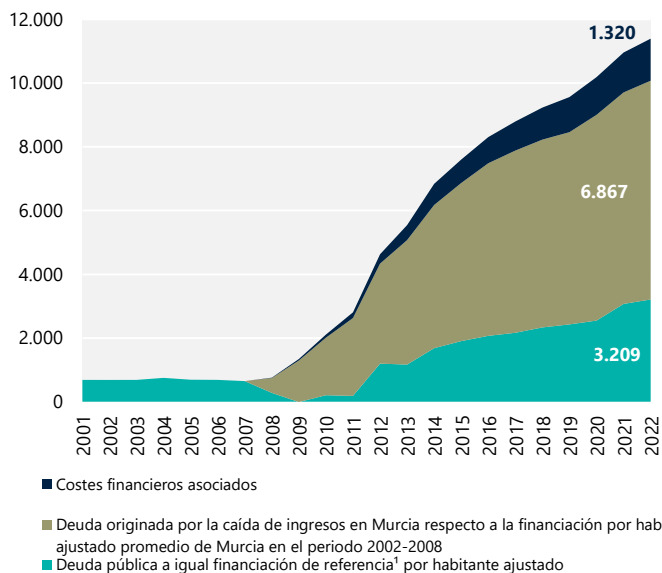
Fuente: Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023), INE (CNE) y elaboración propia.

Impacto de la Gran Recesión en la deuda regional

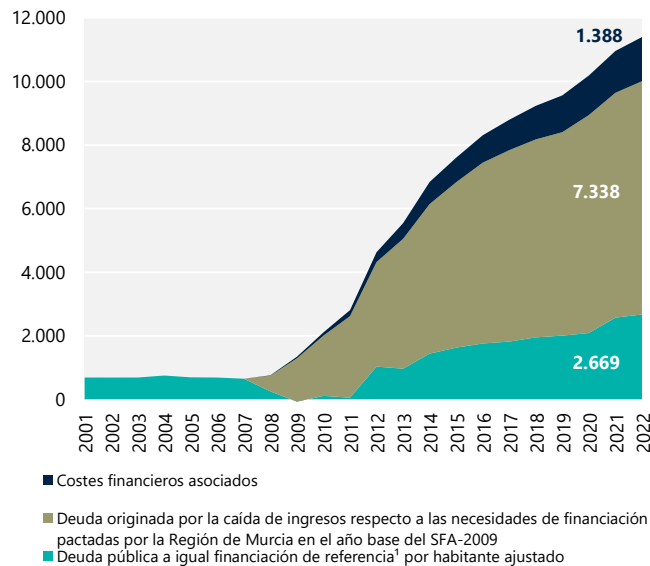
Impacto en la deuda de la Región de Murcia derivado de la insuficiencia financiera generada por la Gran Recesión. 2002-2022

(millones de euros)

a) Caída de ingresos respecto a la financiación promedio recibida en el periodo 2002-2008



b) Caída de ingresos por la no cobertura de las necesidades pactadas en el año base del SFA-2009



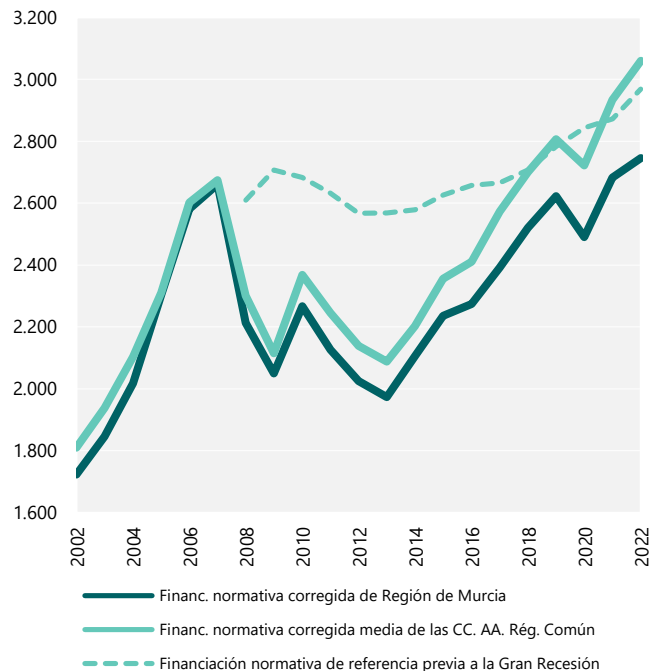
- El impacto en la deuda de la CARM de la infrafinanciación colectiva sufrida por las CC. AA. es relevante y creciente, y también los costes financieros que genera
- El impacto de la infrafinanciación es considerable con independencia de qué nivel de financiación se tome como referencia (la del SFA-2002 o la del año base del SFA-2009)

Efecto conjunto de los dos tipos de infrafinanciación padecidos por la CARM

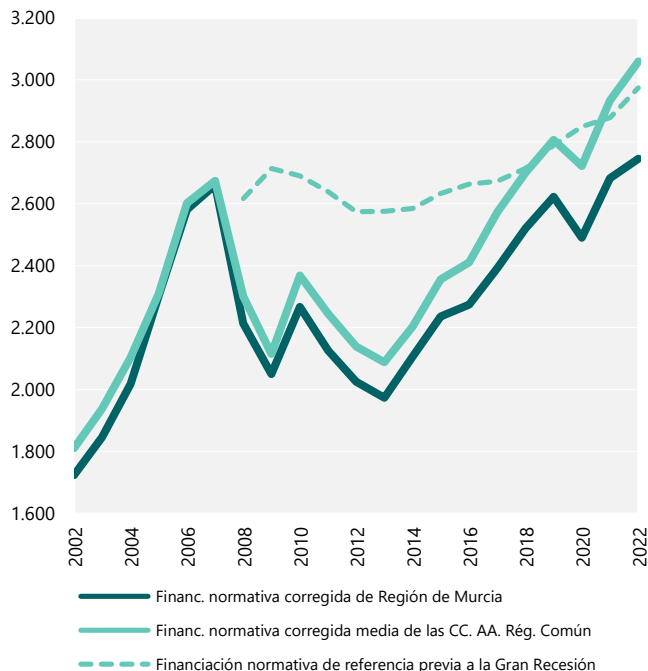
Financiación por habitante ajustado: financiación normativa corregida y financiación de referencia. Región de Murcia y CC. AA. de régimen común. 2002-2022

(euros por habitante ajustado)

a) Financiación de referencia: promedio del periodo 2002-2008



b) Financiación de referencia: necesidades pactadas en el año base del SFA-2009

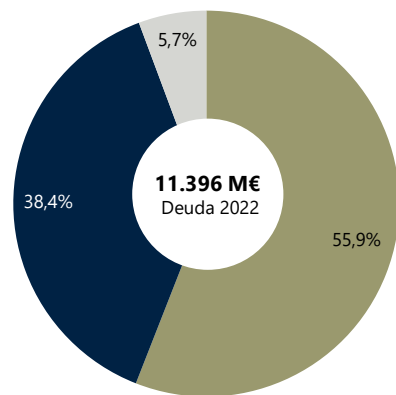


- Para no padecer infrafinanciación, los recursos por habitante ajustado de la CARM deberían haberse igualado cada año a la mayor de las dos cifras: la financiación normativa corregida media de las CC. AA., o la financiación de referencia previa a la crisis
- La infrafinanciación relativa de la CARM siempre está presente y va en aumento, siendo la única en la actualidad
- La infrafinanciación colectiva es la más grave entre 2008 y 2018, pero ya ha desaparecido porque la financiación normativa corregida ya supera a las dos de referencia

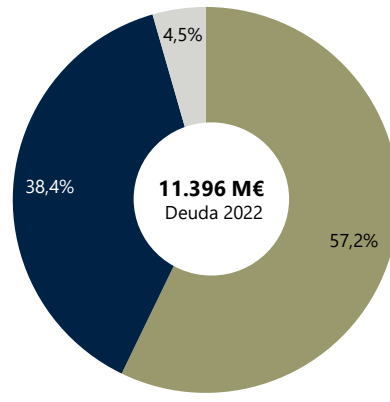
Impacto global de la infrafinanciación en la deuda de la Región de Murcia

Impacto en la deuda de Región de Murcia de las insuficiencias colectivas y las relativas durante el periodo 2002-2022. Dos escenarios¹

a) Escenario 1. Referencia: financiación por habitante ajustado promedio en el periodo 2002-2008)



b) Escenario 2. Referencia: necesidades de financiación por habitante ajustado en el año base del SFA-2009



■ Insuficiencia colectiva
■ Insuficiencia relativa
■ Resto de deuda


- El impacto en la deuda de la CARM de las insuficiencias relativas y colectivas padecidas entre 2002 y 2022, y los costes financieros asociadas a las mismas, representa entre el 94,3% y el 95,5% del endeudamiento.
- Los dos tipos de infrafinanciación son muy relevantes, pero es mayor el endeudamiento derivado de la insuficiencia colectiva
- El endeudamiento restante es debido a otras causas que influyen en los ingresos y gastos públicos, entre ellas el superior nivel de gasto por habitante ajustado de la CARM desde 2008

¹ Escenario 1: efecto acumulado de la caída de la financiación de la Región de Murcia debida a la crisis respecto a la financiación promedio del conjunto de CC. AA. de régimen común en el periodo 2002-2008; Escenario 2: efecto acumulado de la caída de la financiación de la Región de Murcia debida a la crisis, como consecuencia de la no cobertura de las necesidades de financiación pactadas en el SFA-2009 para el conjunto de CC. AA. de régimen común.

Fuente: IGAE (2024), Ministerio de Hacienda (2024a), Fedea (2023), Banco de España (2024a, 2024b) y elaboración propia.

Cinco conclusiones generales

- 1. Infr FINANCIACIÓN RELATIVA:** un 38,4% de la deuda actual de la CARM – 4.372 M de euros de un total de 11.396 M en 2022- se debe a que recibe recursos por unidad de necesidad inferiores a la media de las CC. AA. de régimen común
- 2. Infr FINANCIACIÓN COLECTIVA:** entre un 56% y un 57% de la deuda actual de la CARM -6.376/6.516 millones- es atribuible a que las CC. AA. de régimen común no han recibido los recursos pactados al aprobarse el SFA-2009
- 3. Falta de autonomía fiscal y de garantía financiera para los servicios públicos fundamentales:** la falta de capacidad normativa de las CC. AA. en la imposición indirecta y la ausencia de una garantía de recursos por unidad de necesidad para prestar los SPF ha perjudicado a las CC. AA. y obligado a hacer ajustes que han tensionado la vida social y política
- 4. Condiciones para la vuelta de las CC. AA. a los mercados financieros:** Para hacer viable el retorno de las CC. AA. a financiarse en los mercados se requiere una revisión en profundidad del SFA y adoptar importantes medidas compensatorias que reduzcan la deuda de las CC. AA., en especial para las más infr FINANCIADAS, como la CARM
- 5. Control del gasto:** En la actualidad la insuficiencia colectiva ya no existe y los niveles medios de gasto de las CC. AA. pueden ser cubiertos por los ingresos medios. Como el nivel de gasto de la CARM por habitante ajustado está por encima de la media, la reducción del déficit requiere corregir la infr FINANCIACIÓN pero también controlar el gasto.



Impacto del sistema de financiación autonómica en la deuda de la Región de Murcia

Francisco Pérez (Ivie y Universitat de València)

La reforma de la financiación autonómica. Claves para un debate
16 de abril de 2024
Universidad de Murcia